

3

Le pilotage national du contrôle fiscal

PRESENTATION

Le contrôle fiscal a trois objectifs : un objectif budgétaire de recouvrement de recettes, un objectif répressif de sanction des fraudeurs, un objectif dissuasif visant à prévenir les fraudes¹⁴⁵.

En France, l'essentiel de ces contrôles s'effectue dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le fonctionnement du contrôle fiscal déconcentré avait fait l'objet d'un chapitre du rapport public annuel 2010 de la Cour.

Au niveau national, trois directions spécialisées de la DGFIP sont compétentes :

- la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) pour le contrôle fiscal des plus grandes entreprises ;*
- la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) pour le contrôle fiscal des ménages dont les revenus ou le patrimoine sont les plus élevés ;*
- la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) pour la recherche, le renseignement et les enquêtes tant au niveau national qu'international.*

Le présent rapport s'intéresse à l'organisation centrale du contrôle fiscal : les trois directions spécialisées nationales et le pilotage national de l'ensemble du contrôle fiscal.

Ces trois directions traitent les dossiers particulièrement complexes et les affaires les plus sensibles, avec un montant par dossier souvent très significatif.

Ainsi, à côté des 13 000 agents chargés du contrôle fiscal dans le réseau déconcentré (directions interrégionales de contrôle fiscal, [DIRCOFI]; brigades situées au sein des divisions des directions

¹⁴⁵ Le contrôle fiscal est ici entendu comme celui du ressort de la direction générale des finances publiques (DGFIP), à l'exception de celui relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

régionales et départementales des finances publiques, au niveau local), près de 1 100 agents travaillent au sein des trois directions nationales¹⁴⁶. Celles-ci emploient 6 % des vérificateurs, réalisent 3 % des contrôles sur place de nature répressive (c'est-à-dire débouchant sur des pénalités supérieures au tiers des droits rappelés), mais sont à l'origine du quart des droits rappelés et des pénalités appliquées.

Le pilotage de ces trois directions spécialisées est confié à la sous-direction du contrôle fiscal, devenue service du contrôle fiscal en octobre 2011, également chargée, auprès du directeur adjoint chargé de la fiscalité, du pilotage du contrôle fiscal déconcentré.

L'examen, dans deux autres chapitres du présent rapport, de l'analyse des missions et de l'organisation de ces entités nationales s'inscrit dans la même démarche que les enquêtes sur TRACFIN et sur la fraude aux quotas de CO₂, ce dernier cas illustrant les lacunes dans le pilotage et la coordination au plan national du système actuel de contrôle fiscal organisé au niveau national.

L'enquête de la Cour a comporté des vérifications sur pièces et sur place dans les directions nationales et les services centraux de la DGFIP, ainsi que l'examen de dossiers fiscaux choisis de manière aléatoire.

L'analyse de l'activité de chacune des trois directions nationales révèle des performances inégales (I), ainsi qu'un pilotage national et une organisation de l'ensemble du contrôle fiscal qui ont besoin d'être adaptés aux enjeux nouveaux (II).

L'activité des trois directions nationales est à rapprocher des ordres de grandeur de la fraude fiscale, dont l'estimation précise est par nature inconnue. Plusieurs rapports ont tenté de l'évaluer, avec des contours et des montants très différents.

Le Conseil des prélèvements obligatoires avance, dans son rapport de mars 2007 « la Fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », un chiffre de 25 Md€ qui repose largement sur une extrapolation des résultats des contrôles fiscaux, considérée comme basse par le Conseil.

D'autres rapports proposent des chiffrages beaucoup plus élevés. La Commission européenne évoque un chiffre compris entre 40 et 50 Md€. La délégation nationale à la lutte contre la fraude propose un montant compris entre 25 et 39 Md€ pour l'ensemble de la fraude, y compris les prélèvements sociaux. Aucune évaluation actualisée de la fraude par territoire et par secteur n'est disponible.

¹⁴⁶ La DGFIP comptait au total environ 120 000 agents fin 2010.

Au-delà des estimations chiffrées, le contrôle fiscal¹⁴⁷ constitue un enjeu majeur pour le respect de l'égalité entre les citoyens, à un moment où les niveaux atteints et par la dette et le déficit publics obligent à des efforts supplémentaires partagés.

Les conclusions de la précédente enquête de la Cour

Le rapport public annuel de 2010, dans son chapitre sur « les méthodes et les résultats du contrôle fiscal », a permis de mettre en évidence quatre défaillances du contrôle fiscal au niveau déconcentré.

La couverture du tissu fiscal par les contrôles fiscaux externes est inégale. Le taux de contrôle peut varier du simple au double entre les départements, et du simple au quadruple entre les centres d'un même département. L'enquête relève également que les agriculteurs sont très rarement contrôlés, tout comme les très petites entreprises, notamment celles qui bénéficient du régime « micro ». Les « petits impôts » (taxe sur les salaires, taxe sur les véhicules de société, etc.) et les dépenses fiscales sont insuffisamment contrôlés.

La priorité donnée aux résultats budgétaires et à la répression de la fraude conduit à orienter le contrôle vers les erreurs et les fraudes les plus faciles à détecter et à sanctionner.

Si les plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration auprès des juridictions pénales ont augmenté au cours des années 2000, cette progression résulte de l'augmentation des seules plaintes visant les entrepreneurs du bâtiment.

Les indicateurs pourraient davantage inciter les vérificateurs à effectuer les contrôles les plus difficiles, et à assurer la finalité dissuasive du contrôle fiscal.

Le dispositif de traçabilité des investigations est limité. En général, seules les investigations ayant eu des suites sont retracées. Les décisions de remises de droits ou de pénalités ne sont souvent pas justifiées. La traçabilité insuffisante des décisions témoigne d'un développement insuffisant du contrôle interne. Il apparaît, par ailleurs, sous réserve de la qualité de la traçabilité, que les investigations menées par les vérificateurs ont été insuffisantes dans 7 % de 507 dossiers examinés au cours de l'enquête, un taux sans doute sous-estimé.

¹⁴⁷ Le contrôle fiscal peut être exercé « sur pièces », sur la base de documents transmis par les contribuables et des tiers, ou « sur place », à partir notamment d'investigations dans les entreprises et des entretiens avec les personnes physiques concernées. Ces derniers sont notifiés aux contribuables et suivent des procédures strictement codifiées.

Le rendement budgétaire du contrôle fiscal peut être amélioré, ce qui impose la modernisation des méthodes de programmation et de contrôle. Le recouvrement du contrôle fiscal est par ailleurs anormalement faible, en particulier sur les pénalités avec un taux de 13 %, ce qui remet en cause la finalité répressive du contrôle fiscal.

I - Les performances inégales des trois directions nationales

Les directions nationales sont considérées traditionnellement comme des outils stratégiques au service de la politique de contrôle fiscal. Leur spécialisation s'explique par la technicité de la matière, l'usage de moyens d'investigations très étendus et le recours à des procédures spécifiques complexes étroitement surveillées par les tribunaux.

Ces structures sont restées à l'écart de la réforme de la direction générale des finances publiques (DGFIP), à l'instar du contrôle fiscal dans son ensemble.

Les directions nationales et leurs enjeux

La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) emploie 480 agents, et contrôle entre 65 000 et 95 000 entreprises, dont les plus grands groupes français. Elle a rappelé un montant d'impôts de 3,5 Md€ en 2009 pour 1 350 dossiers.

La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) compte 250 agents. Elle a vocation à contrôler les contribuables les plus fortunés. Elle a rappelé un montant d'impôts de 255 M€ en 2010 (et 66 M€ de pénalités) portant sur près de 900 affaires.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) emploie 390 agents. Elle doit prévenir les nouveaux mécanismes de fraude, enjeu très important dans un contexte mouvant. Elle a rappelé pour 390 M€ de droits et pénalités en 2010, et a traité 460 dossiers.

Au regard de leurs objectifs, ces trois directions spécialisées présentent des performances inégales. La DVNI a su pour l'essentiel faire évoluer ses méthodes et préserver ses résultats. La DNVSF présente des résultats décevants et n'est pas en situation aujourd'hui d'exercer un contrôle efficace des contribuables les plus fortunés. La DNEF voit son efficacité pénalisée par le caractère composite de ses missions, le trop faible renouvellement de ses effectifs et sa timidité en matière

d'utilisation des outils informatiques. Au-delà de ces différences, des points de fragilité communs apparaissent.

A - La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)

La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) est notamment chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises et de leurs filiales, ainsi que d'entreprises ou d'organismes spécifiques¹⁴⁸. Si les résultats budgétaires sont élevés, le suivi de son portefeuille d'activité pose des problèmes mal résolus.

1 - Des résultats budgétaires en progression

Le montant total des redressements opérés s'est sensiblement accru ces dernières années pour atteindre 3,5 Md€, et la médiane¹⁴⁹ des redressements a également progressé, de 153 296 € en 2005 à 301 889 € en 2009. La part des contrôles ne donnant lieu à aucun redressement a diminué.

La DVNI a mis en place une organisation performante du recouvrement et du contentieux, facilitée par la nature de son portefeuille, ce qu'attestent différents indicateurs : le taux de recouvrement du contrôle fiscal au bout de deux ans (recouvrement en 2009 des créances de 2007) est de 84 %. En 2009, le taux de recouvrement moyen des droits et pénalités émis en 2007, 2008 et 2009 s'élevait à 77,5 %.

L'analyse des résultats obtenus par la DVNI en matière de contrôle fiscal montre que, depuis que la démarche d'analyse-risque a été généralisée, depuis 2005, la médiane des droits nets a presque doublé. La pertinence des requêtes d'analyse-risque est évaluée chaque année, selon une démarche itérative permettant leur amélioration régulière.

Par ailleurs, les relations avec les usagers sont marquées par le respect, dans près de 90 % des contrôles, du délai maximal de neuf mois d'intervention sur place.

¹⁴⁸ Sociétés civiles immobilières réalisant des opérations de grande ampleur, chambres de commerce et d'industrie, ports autonomes, etc.

¹⁴⁹ Une médiane de 301 889 € signifie ici que la moitié des redressements porte sur des montants compris entre 0 et cette somme, l'autre moitié se situant au-delà.

La DVNI entretient des relations fréquentes avec les grandes entreprises. L'expérimentation de la « garantie fiscale »¹⁵⁰, prise de position formelle du service en cours de contrôle n'a donné à ce jour que des résultats faibles, peu de garanties ayant été accordées.

2 - Un portefeuille d'activité difficilement maîtrisé

Dès lors que sa compétence est centrée sur les grandes entreprises, la définition du portefeuille est un travail essentiel de la DVNI. La mise à jour de ce portefeuille est difficile, car il évolue constamment du fait des nombreuses créations, acquisitions, cessions de filiales de grands groupes.

L'estimation de son portefeuille par la DVNI connaît de fortes fluctuations. Ainsi, il s'est élevé à 124 394 entreprises fin 2008, en forte expansion depuis 2002, date à laquelle il s'établissait à 46 686 entreprises. Selon l'évaluation du 5 juin 2009, considérée par la DVNI comme la plus solide, il regroupait 65 207 entreprises, dont 5 459 appartenant au « noyau dur », c'est-à-dire aux entreprises les plus importantes. En septembre 2010, il comprenait 94 409 entreprises utilement vérifiables.

Les travaux de fiabilisation portent notamment sur les liens de détention entre les sociétés. L'outil utilisé reprenant chaque année des données déclaratives fournies par les entreprises, les modifications effectuées par la DVNI au cours d'une année peuvent ne pas être reprises d'une année sur l'autre. L'application informatique ne permet pas la comparaison entre exercices et le suivi des modifications faites une année donnée est particulièrement lourd.

La même application informatique est aussi utilisée par la direction des grandes entreprises (DGE)¹⁵¹ pour la tenue de son portefeuille. L'absence de concordance entre les portefeuilles des deux directions et l'organisation différente retenue par chacune d'entre elles (par groupes à la DGE, par secteur à la DVNI) rendent le travail de tenue du portefeuille particulièrement délicat. Ainsi, le périmètre des entreprises entrant dans le champ de compétence de la DGE représente un peu plus de la moitié de celui de la DVNI, soit environ 34 000 sociétés en 2009, dont 2 800

¹⁵⁰ Procédure mise en œuvre depuis le 1^{er} juillet 2009, à la suite du rapport de la commission présidée par M. Fouquet, ouvrant une possibilité de contrôle avant qu'aucune obligation déclarative ne soit échue et de procéder à des saisies conservatoires dès la notification du procès verbal et ce sans demander une autorisation judiciaire et sans attendre les avis d'imposition ou de recouvrement.

¹⁵¹ Service à compétence nationale créé en 2001, la direction des grandes entreprises constitue pour les grandes entreprises un interlocuteur fiscal unique au plan national.

« noyaux durs »¹⁵². Le rapprochement progressif des portefeuilles des deux directions, et l'utilisation par la DVNI des outils de suivi mis au point par la DGE¹⁵³ pourraient contribuer à améliorer la situation. L'administration rappelle que des travaux de fiabilisation et d'archivage se sont intensifiés depuis 2009, et qu'ils seront poursuivis en 2011 et 2012.

La DVNI tend à concentrer son activité sur les entreprises à plus fort enjeu budgétaire, ce qui explique ses résultats au plan budgétaire, mais la conduit à négliger les entreprises de milieu et de bas de portefeuille. L'usage de la procédure dérogatoire de transfert aux directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) ne permet pas d'en assurer une couverture suffisante. Alors que le contrôle a également des finalités répressives, en matière de pénalités, la DVNI fait moins bien que les DIRCOFI.

La DVNI assure une couverture inégale des différents impôts. Elle contrôle moins la TVA que l'impôt sur les sociétés, et le contrôle des dépenses fiscales, accru récemment dans le cadre des contrôles liés au plan de relance (crédit d'impôt recherche, report en arrière des déficits), est encore insuffisamment développé. La DVNI réalise par ailleurs un nombre élevé de redressements à « effet de décalage », liés par exemple aux provisions comptables, dont l'intérêt du point de vue budgétaire est limité, parce qu'ils se traduisent par des baisses de recouvrement équivalentes les années suivantes (effets de trésorerie du fait du décalage dans le temps).

L'accès aux comptabilités informatisées des entreprises reste à développer. Depuis mars 2010, les entreprises sont invitées à transmettre, sur un serveur sécurisé, une copie de leurs comptabilités informatisées. Aujourd'hui, seulement un quart d'entre elles ont accepté de le faire, malgré une communication importante de l'administration à ce sujet. Si le taux d'acceptation n'augmente pas d'ici 2012, des obligations légales de transmission des données, contenant un échéancier précis, pourraient être nécessaires.

¹⁵² La définition du « noyau dur » est plus restrictive à la direction des grandes entreprises qu'à la direction des vérifications nationales et internationales. Ainsi, sont définies comme « noyau dur » à la direction des grandes entreprises les entreprises dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut est supérieur à 400 M€.

¹⁵³ La direction des grandes entreprises dispose d'un outil propre, l'observatoire des groupes, qui réunit 100 groupes et près de 23 000 entreprises (liens de détention, impôts acquittés par les entreprises du groupe, etc.). L'observatoire des groupes, dont la tenue pourrait être élargie au portefeuille plus large de la direction des vérifications nationales et internationales, peut être utile à la programmation des contrôles fiscaux réalisés par la direction des vérifications nationales et internationales.

B - La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)

Spécialisée dans le contrôle fiscal externe, la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) assure ce type de contrôle pour les particuliers les plus fortunés et les contribuables à la notoriété avérée.

1 - La baisse du rendement des contrôles

La DNVSF peut être saisie par les services territoriaux à la suite d'un contrôle sur pièces et intervient donc en principe à la suite d'une proposition de contrôle émanant de ceux-ci, même si elle développe de plus en plus l'auto-programmation. Il en résulte une grande dépendance par rapport aux services locaux qui peut avoir d'importantes conséquences sur la qualité des affaires programmées.

L'analyse des droits rappelés par la DNVSF révèle, sur dix ans, une baisse du rendement du contrôle, après une forte croissance au début des années 2000.

Les droits nets et les pénalités s'élevaient en 2000 à 319 M€, environ 500 M€ en 2002-2004 et environ 270 M€ en 2008-2009.

Même en tenant compte du fait que des rectifications ont ensuite fait l'objet de dégrèvements parfois très significatifs, relativisant de ce fait les « performances » enregistrées vers le milieu de la décennie, le constat d'un déclin est patent. Il reflète pour l'essentiel une diminution des affaires supérieures à 1,5 M€ de droits rappelés. L'évolution d'autres indicateurs témoigne également de cette évolution (pourcentage d'opérations conformes en progression, c'est-à-dire ne débouchant sur aucun redressement, ratio pénalités/droits orienté à la baisse).

Le taux de recouvrement n'est pas un indicateur de pilotage suivi en interne. Il est peu significatif, car il ne comprend pas l'impôt sur le revenu. Il est par ailleurs faible. En 2009, le taux de recouvrement final des droits et pénalités émis en 2007, 2008 et 2009 s'élevaient à 13,5 %. Au 31 décembre 2009, seules 15,3 % des droits et pénalités émis en 2007 avaient été recouverts contre 45 % pour l'ensemble de la DGFIP. La mise en place d'un pôle de recouvrement spécialisé en avril 2011 vise à améliorer cette situation.

Pour l'instant, la part des contrôles répressifs est plus faible à la DNVSF que dans les directions de contrôle fiscal (DIRCOFI).

2 - Le contrôle limité des plus grandes fortunes

La diminution des montants recouverts contraste avec la hausse des patrimoines et des revenus financiers les plus élevés.

Certes, il n'existe pas de lien mécanique entre hausse des revenus et des patrimoines, d'une part, et hausse de la fraude, d'autre part, puisque des comportements d'optimisation non frauduleux peuvent expliquer cette divergence.

Par ailleurs, il est difficile de mesurer l'impact des modifications intervenues dans la législation fiscale susceptibles de venir réduire la base taxable, particulièrement les dépenses fiscales.

Cependant, la DNVSF reconnaît la conjonction de plusieurs autres facteurs, tels que le caractère plus mouvant et plus complexe de la fraude et une programmation des contrôles plus difficile que par le passé.

Les très hauts revenus et les plus grandes fortunes sont, en général, peu contrôlés en contrôle fiscal externe, et les contrôles aboutissent assez fréquemment à une absence de rectification.

Ce constat ne signifie pas que ces contribuables ne sont pas contrôlés, puisqu'un contrôle sur pièces est, en principe, effectué au moins une fois tous les trois ans par les services locaux, dans le cadre du contrôle des dossiers à fort enjeu portant sur les contribuables les plus aisés (près de 150 000 personnes).

Cependant, la DGFIP admet elle-même que ce type de contrôle est peu adapté à ces contribuables au profil spécifique.

En effet, les directions territoriales, qui ont l'obligation de « couvrir » ces dossiers à fort enjeu, sont souvent, d'une part, mal outillées pour appréhender des dossiers particulièrement complexes. La saisie globale de la situation fiscale de ces très hauts revenus pâtit, d'autre part, de la fréquente segmentation des tâches : il est rare, en particulier, que la gestion des trois fiscalités – personnelle, professionnelle et immobilière – soit articulée de façon optimale dans les directions locales. En outre, les limitations géographiques des services territoriaux sont un obstacle supplémentaire pour assurer efficacement le contrôle de particuliers dont les sources de revenus et le patrimoine sont fréquemment dispersés sur le territoire national et au-delà.

La DNVSF inscrit en moyenne, tous les ans, un peu plus d'une dizaine des 500 plus grosses fortunes professionnelles à sa programmation des examens de situations fiscales personnelles (34 sur la période 2007-2009), soit annuellement 2,3 % du total constitué par cette catégorie des contribuables.

Il s'agit, certes, d'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP)¹⁵⁴, et non de simples contrôles sur pièces, mais ce chiffre est très faible.

Si l'on raisonne, en effet, en termes de fréquence de contrôle, la probabilité pour un contribuable fortuné d'être contrôlé en ESFP est d'une fois tous les 40 ans. Ce taux est lui-même variable au sein de cet ensemble, plus faible dans les cinquante premières places du classement (un seul contribuable) et plus fort pour les contribuables qui se situent entre les 50^e et 200^e rangs (environ six ESFP par an pour une population de 150 personnes, soit 4,2 % du total vus chaque année).

16 des 34 affaires contrôlées par la DNVSF (figurant dans le classement des 500 plus grandes fortunes) au cours de la période 2007-2009 sont issues de l'auto-programmation, soit 47 % du total.

Les autres directions nationales sont à l'origine d'un nombre marginal de contrôle.

Sept proviennent des directions parisiennes (trois pour les Hauts de Seine Sud et Nord, trois pour Paris-Ouest, un pour Paris-Nord). Aucun dossier n'émane des Yvelines. L'origine des huit autres dossiers se répartit entre les services du Puy-de-Dôme, de l'Allier, de la Haute-Garonne, des Alpes-Maritimes, de l'Orne, de Nord-Lille, et la DIRCOFI Rhône-Alpes.

Parmi 22 dossiers de contribuables fortunés au sein de ce sous-ensemble, la Cour a constaté que sept ont abouti à une absence de rectification. Le taux de conformité est donc de 32 %, supérieur de 12 points à celui observé pour l'ensemble des ESFP traités par la DNVSF.

Sur les 15 dossiers ayant donné lieu à des rectifications, 8 dossiers ont été réglés avec une transaction. Cette proportion est très supérieure au niveau observé en général¹⁵⁵. Elle peut trouver son explication dans la difficulté d'appréhender de façon juridiquement certaine la frontière entre la fraude et l'optimisation fiscales.

¹⁵⁴ L'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) est un contrôle fiscal externe portant sur la cohérence entre les revenus déclarés, et le revenu global du contribuable et ses éléments de patrimoine.

¹⁵⁵ 170 accords transactionnels ont été conclus avant mise en recouvrement en 2009, année au cours de laquelle 624 dossiers principaux ont été réalisés (914 affaires, en comptant les affaires connexes).

3 - L'absence de portefeuille dédié de contribuables

La compétence de la DNVSF n'est que subsidiaire.

Aussi la direction effectue-t-elle en fait des « sondes » à travers un tissu fiscal qu'elle connaît assez mal, faute d'assurer sur lui un contrôle répété et fréquent à l'instar de ce que pratiquent ordinairement les directions territoriales. Malgré le développement de l'auto-programmation, la DNVSF peine à disposer d'un historique complet des dossiers. En outre, les informations qui lui parviennent sont souvent très partielles, lui interdisant de disposer d'une vue d'ensemble des sources de revenus souvent extrêmement éclatées à travers des structures professionnelles ou personnelles très diverses et des territoires différents.

Face à cette évolution défavorable, la DGFIP et la DNVSF ont mis en place au début de l'année 2010 une expérimentation visant à doter le service d'une compétence exclusive en matière de contrôle fiscal, de bureau ou externe, pour une fraction des dossiers à fort enjeu. Cette expérimentation est de nature à permettre un renforcement de l'efficacité de la programmation et, conséquemment, du contrôle effectué par la DNVSF. Pensée comme pouvant permettre une meilleure connaissance de ce tissu fiscal et une plus grande diversification des outils d'intervention du service (ESFP, vérification générale, contrôle sur pièces), elle apparaît comme une source possible de progrès.

Le bilan réalisé à fin 2011 devrait conduire à doter la DNVSF d'un véritable portefeuille propre, qu'elle passera régulièrement en revue, au lieu d'être saisie ponctuellement de propositions de contrôle par d'autres directions sans disposer toujours de toutes les informations requises ni de l'historique des dossiers.

C - La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) est avant tout une direction de services visant à orienter et faciliter la mise en œuvre par d'autres entités des activités de contrôle fiscal.

Son organisation éclatée et complexe semble résulter plus d'une longue sédimentation que d'un choix explicite. Elle ne compte ainsi pas moins de 22 « cellules » proposant à l'ensemble des services de la DGFIP leur savoir-faire, souvent unique dans cette administration.

Par ailleurs, elle a elle-même une activité répressive propre pour des dossiers à fort enjeu liés à la lutte contre les carrousels de TVA. Il s'agit donc d'une direction nationale atypique.

Elle dispose :

- de brigades interrégionales d'intervention chargées des perquisitions fiscales, situées dans 15 ressorts territoriaux, ne coïncidant pas exactement avec celui des DIRCOFI ;
- de brigades nationales d'investigation chargées de la recherche et de la détection des mécanismes frauduleux ;
- de brigades d'intervention rapides chargées de la fraude à la TVA intracommunautaire et des carrousels.

1 - Une mobilisation peu efficace de compétences disparates

Certaines des missions de la DNEF ont été délaissées et d'autres fragilisées.

La mission de documentation, très prisée traditionnellement des agents de l'ex-direction générale des impôts, est tombée quelque peu en déshérence. De ce fait, la DNEF a perdu de sa visibilité vis-à-vis des autres directions territoriales ou régionales qui ont développé leur propre réseau de documentation. Concomitamment, la connaissance des services proposés par la DNEF aux agents de la DGFIP s'est dégradée.

La DNEF présente des niveaux de recouvrement très faibles et en diminution, malgré une reprise en 2010.

En 2009, le taux de recouvrement final des droits et pénalités émis en 2007, 2008 et 2009 s'élevait à moins de 1 %. Cela tient en partie au rôle même de la DNEF qui vise à empêcher et prévenir les fraudes fiscales plus qu'à les réprimer. Cela s'explique aussi par le fait que la grande majorité des droits émis s'applique aux situations de carrousels de TVA, dont la spécificité est de disparaître dès lors qu'ils sont découverts. Les sociétés ayant une existence éphémère, les montants fraudés sont très difficilement récupérables, alors même que l'objectif de mettre un terme aux mécanismes de fraude est atteint.

La DNEF s'est vue progressivement confier, en plus des missions documentaires traditionnelles, des instruments juridiques dont elle a le monopole. Ainsi, afin de renforcer les moyens de l'administration pour lutter contre la fraude fiscale des contribuables exerçant une activité professionnelle, la loi de finances rectificative pour 2007 a institué une procédure de flagrance fiscale. Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

La procédure de flagrance fiscale permet aux agents des impôts ayant au moins le grade de contrôleur, en cas de constatation de certains

faits frauduleux, de dresser un procès-verbal qui emporte divers effets, dont la possibilité de mesures conservatoires.

Cette procédure est, toutefois, subordonnée à plusieurs conditions. Elle n'est justifiée qu'en cas de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement d'une créance fiscale, vise les seuls contribuables se livrant à une activité professionnelle et concerne uniquement la période d'imposition en cours pour laquelle aucune des obligations déclaratives prévues en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés ou de TVA n'est échue.

La flagrance fiscale n'a connu, à ce jour, qu'une utilisation réduite.

La montée en puissance récente du dispositif à la DNEF témoigne, toutefois, de son intérêt dans certains dossiers (4 200 € de droits sécurisés en 2008 pour 8 procédures, 50 140 € pour 5 procédures en 2009, 360 381 € pour 4 procédures 2010 et 615 237 € pour deux procédures au premier semestre 2011). Le nombre d'affaires diminue sensiblement, mais avec des montants par dossiers de plus en plus importants.

Selon la DNEF, la flagrance fiscale est un dispositif d'exception dont la vocation est la sécurisation du recouvrement des impositions des entreprises éphémères. Malgré les grandes difficultés de la mise en œuvre de cette procédure, cette procédure présente un intérêt en matière de mesures conservatoires. Il ne faut, toutefois, pas trop en attendre.

La DNEF a surtout besoin d'être plus réactive et de développer sa capacité à anticiper. En effet, compte tenu des fraudes visées par les services de la DNEF, notamment les carrousels TVA, l'anticipation et la réactivité sont des facteurs déterminants.

En ce domaine, des progrès importants sont à réaliser comme la fraude massive à la TVA sur les quotas carbone l'a clairement mis en évidence. Les délais actuels des enquêtes sont incompatibles avec une lutte efficace contre les fraudes fiscales les plus graves, telles que les carrousels de TVA : entre le moment où la vérification d'une société a été confiée à une brigade de vérification, et celui où le vérificateur se présente pour la première fois dans les locaux de l'entreprise, le délai moyen est de 2,5 mois ; la durée des opérations sur place est de sept mois en moyenne ; le délai compris entre la fin des opérations sur place et l'envoi des documents de taxation est en moyenne de 8,6 mois.

La réduction de la durée de traitement des dossiers devrait être une priorité pour la DNEF, en particulier pour le délai compris entre l'attribution d'un dossier à une brigade et son intervention dans les locaux de la société contrôlée.

Des modes d'intervention plus rapides doivent être développés pour écarter les sociétés frauduleuses ou potentiellement frauduleuses. A cette fin, une étude des pratiques étrangères en matière de suspension du numéro de TVA pour les sociétés suspectes mériterait d'être conduite. Les procédures internes à la DGFIP doivent être réformées pour réduire très fortement les délais administratifs de suspension de numéro de TVA, de l'ordre de trois mois actuellement.

2 - Une adaptation trop lente des outils informatiques

Fin 2008, une réflexion a été entreprise sur les nouvelles techniques d'analyse de bases de données développées depuis plusieurs années déjà chez certains de nos partenaires, comme l'Espagne, par exemple. La DNEF n'a fait, à cette occasion, que lancer une réflexion sur l'exploration automatisée des données alors qu'elles sont en place chez nos principaux partenaires.

S'agissant des circuits d'approvisionnement des données, le chantier ouvert en 2009 vise à mettre en place un transfert des données vers la DNEF de façon totalement dématérialisée via le réseau.

Un logiciel mis en place en 2004 permet de définir, à partir d'une analyse du schéma ainsi élaboré, une stratégie afin de rationaliser les investigations. Son exploitation a été confiée à une équipe dédiée qui traite les travaux des autres structures. La montée en puissance de ce logiciel constatée depuis l'année 2005, s'est poursuivie en 2009 (120 dossiers ont ainsi été traités, portant sur 386 fichiers et 493 schémas ont été fournis), mais s'est interrompue en 2010.

Divers travaux d'expertise sont réalisés sur des logiciels ou des outils de gestion comportant des fonctionnalités favorisant les fraudes. Pour conduire ces actions, la DNEF a renforcé, au 1^{er} septembre 2011, ses effectifs d'inspecteurs disposant de compétences en informatique, pour pouvoir ainsi accroître le nombre de ses enquêtes en la matière.

Un autre axe d'évolution réside dans le projet d'acquisition par la DNEF d'un outil de traitement des données non structurées. L'équipe chargée de l'expérimentation met en œuvre la technologie de l'exploration automatisée de textes ; l'installation et le paramétrage se sont déroulés au cours de l'année 2009. Un groupe de travail associant des enquêteurs a été mis en place. L'expérimentation du produit a commencé sur un nombre de postes réduits et a porté sur les pièces saisies dans le cadre des visites domiciliaires, sans être achevée.

La DNEF va ensuite procéder à des tests sur les pistes ouvertes par la technique de l'exploration automatisée de données ; un bilan en sera

dressé de façon à permettre à la direction générale d'opérer, s'il y a lieu, des choix en la matière.

Cette lenteur contraste avec la situation constatée dans d'autres pays, comme la Belgique, qui utilise de tels outils en matière de carrousels de TVA.

Les outils informatiques font l'objet d'adaptations très progressives et prudentes qu'il conviendrait d'accélérer eu égard aux enjeux qui s'y attachent. Ceci exige une ouverture résolue à des expertises et des expériences nouvelles en matière notamment de bases de données et de statistiques.

D - Les facteurs de fragilité communs aux trois directions

1 - Les instruments juridiques

Les instruments juridiques tendent à se juxtaposer sans réflexion sur leur interaction et surtout leur répartition entre structures. Dans le même temps, ils se sont révélés insuffisants pour empêcher les nouveaux types de fraudes. Ils ont parfois été fragilisés par la jurisprudence française et européenne.

En matière de contrôle fiscal international, la DVNI se heurte aux lourdeurs et aux difficultés de l'échange d'informations avec les pays étrangers. Ces difficultés sont bien sûr accrues en ce qui concerne les paradis fiscaux, en dépit de l'outil juridique que constitue le « régime fiscal privilégié ».

Or, les entreprises contrôlées par la DVNI, bien conseillées, concentrent la majorité des pratiques d'optimisation fiscale. Elles disposent notamment des prix de transfert pour optimiser au niveau mondial leur charge fiscale. Si la DVNI a réalisé des progrès en matière de contrôle fiscal international ces dernières années, un effort accru est souhaitable eu égard à l'importance de l'enjeu. Les obstacles auxquels se heurte la coopération internationale valent aussi pour la DNEF et la DNVSE.

L'intérêt de l'examen de la situation fiscale des particuliers a été limité par un certain nombre de règles, dont la règle « du double » (arrêt Conseil d'Etat, *Bancarel* du 5 mars 1999).

Selon cet arrêt, la discordance entre les revenus déclarés et les sommes portées au crédit des comptes financiers d'un contribuable ne constitue un indice de nature à légitimer la mise en œuvre d'une demande

de justifications par l'administration que si le montant de ces crédits est au minimum deux fois supérieur à celui des revenus déclarés. L'effet de cette règle est particulièrement significatif pour la DNVSF, compte tenu des particularités de son tissu fiscal constitué de particuliers fortunés. Cette situation bénéficie indubitablement aux plus hauts revenus, bien davantage en tout cas que ne le ferait l'appréhension de l'écart entre les crédits et les revenus déclarés s'il était exprimé en valeur absolue.

Enfin, la procédure de visite et de saisie, qui est une composante centrale de l'activité de la DNEF, a été interrompue pendant six mois, du fait de l'arrêt *Ravon* de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 février 2008 (insuffisance des voies de recours, corrigées depuis août 2008), mais les services ont été perturbés pendant une durée bien supérieure. Seules 150 procédures ont été réalisées en 2009 (et 115 en 2008) contre 240 en 2005, 2006 et 2007. Le rythme de croisière précédent est presque retrouvé en 2010 (232).

Cette procédure doit par ailleurs s'articuler avec le code de procédure pénale qui permet déjà d'adjoindre aux enquêteurs toute personne compétente. La loi du 30 décembre 2009 a également créé une nouvelle procédure d'enquête judiciaire menée par des agents des services fiscaux habilités et dirigés par le parquet, pour les cas de fraude fiscale recourant à l'utilisation de faux ou de comptes détenus directement ou indirectement dans des Etats non coopératifs (« paradis fiscaux »).

2 - Le contrôle interne et la documentation des procédures

Les trois directions présentent plusieurs caractéristiques communes qui tiennent à ce qu'elles n'ont pas mis en place un système de contrôle interne efficace permettant systématiquement de documenter la justification des décisions et de retracer de façon simple les étapes et les éléments constitutifs d'un dossier. Le contrôle interne existe bien dans chacune de ces directions, mais il est insuffisant pour apporter une vision satisfaisante de la qualité des contrôles, les objectifs étant essentiellement quantitatifs.

Les transactions permettent de sécuriser des recouvrements et d'éviter des contentieux parfois très longs. Cependant, ni les directions nationales ni la sous-direction du contrôle fiscal n'ont établi de doctrine d'emploi claire des transactions ni mis en place une évaluation fiable de son impact financier. Un constat identique avait déjà été effectué lors de l'enquête portant sur le réseau déconcentré. La DGFIP est consciente de cet enjeu et travaille à l'heure actuelle à un meilleur encadrement et à une meilleure traçabilité des transactions.

L'examen des dossiers de transactions à la DVNI indique une documentation des décisions parfois insuffisante, en particulier lorsqu'elles sont conclues directement par les chefs de brigade.

A la DNVSF, la pratique très générale de la transaction s'explique par le type de contribuable que traite le service. La DNVSF, lorsqu'elle identifie dans ses positions des éléments de fragilité juridique, s'engage sur la voie de la transaction afin d'éviter un contentieux long et parfois coûteux. Si le principe de la transaction n'est pas contestable, on peut regretter que la doctrine d'emploi n'en soit pas davantage précisée et que des efforts pour en harmoniser l'exercice n'aient pas encore été suffisamment déployés au niveau du contrôle interne. La DNVSF semble consciente de ces difficultés et a décidé d'engager un audit interne. Une évaluation rigoureuse des conséquences financières des transactions est également nécessaire.

Le logiciel permettant d'enregistrer les pièces dématérialisées est diversement alimenté, en particulier à la DNEF et à la DNVSF. Il en résulte, dans certains cas, des difficultés pour retrouver de façon simple et rapide les étapes des procédures engagées et les éléments nécessaires à la compréhension d'un dossier pour chaque affaire. D'une façon générale, la traçabilité des décisions est inégale, qu'il s'agisse des transactions, du choix d'appliquer telle ou telle pénalité ou des résultats du contrôle lorsqu'il ne débouche sur aucune rectification. Elle doit être renforcée afin de s'assurer de l'égalité de traitement des contribuables.

Aussi la DGFIP expérimente-t-elle à l'heure actuelle, pour l'ensemble de ses directions nationales et locales, une nouvelle application informatique destinée à renforcer la traçabilité des décisions prises. Cet outil s'inscrit également dans une finalité d'appui aux vérificateurs car il est associé à un guide méthodologique pour les orienter dans leurs investigations.

3 - La gestion des ressources humaines

La rotation des effectifs à la DVNI et à la DNVSF est trop rapide : l'ancienneté moyenne des agents atteint à peine quatre années à la DVNI et 4,5 à la DNVSF, alors qu'il faut plus de trois ans à un vérificateur pour être pleinement opérationnel et que les contrôles s'étendent fréquemment sur plusieurs années (85 % des vérificateurs ont moins de quatre ans d'ancienneté à la DVNI et à la DNVSF).

Des mesures permettant de limiter cette rotation sont nécessaires.

Par ailleurs, et compte tenu de la réforme de la formation initiale (ENFIP), la DVNI et la DNVSF doivent intensifier les mesures de formation destinées aux jeunes agents.

Au contraire, à la DNEF, la difficulté à renouveler les outils et les méthodes trouve une part de son explication dans une stabilité des cadres qui peut être considérée comme excessive, faute d'actions massives en matière de formation continue. Elle est liée également à une insuffisante diversification qualitative des ressources humaines mobilisées, en particulier dans les activités de veille et de recherche.

De manière générale, la DNEF gagnerait à enrichir ses propres ressources humaines par les compétences d'experts extérieurs à la DGFIP (informaticien, statisticien, ingénieur).

II - Un pilotage et une organisation à adapter aux enjeux nouveaux

L'enquête relative à la sous-direction du contrôle fiscal, éclairée par celle sur la fraude à la TVA sur les quotas carbone, a montré que les faiblesses relevées au niveau des directions spécialisées nationales s'expliquent en partie par un pilotage insuffisant de la part de la direction de la DGFIP.

Ce pilotage souffre également de lacunes en matière d'organisation et d'animation du réseau déconcentré. Face à des enjeux d'importance et de complexité croissantes, l'administration a amorcé une réorganisation partielle, alors qu'une refonte en profondeur de l'organisation est nécessaire.

A - Le pilotage par la sous-direction du contrôle fiscal

Au niveau national, le système français de contrôle fiscal est animé par la sous-direction du contrôle fiscal de la DGFIP.

Rattachée au directeur chargé de la fiscalité, la sous-direction compte une centaine d'agents. Elle est responsable du pilotage du réseau, de l'animation du contrôle fiscal, ainsi que de l'examen des dossiers les plus complexes ou sensibles¹⁵⁶. Elle ne coordonne pas suffisamment les

¹⁵⁶ Il s'agit des dossiers faisant l'objet d'une saisine des services (« demandes de solution ») du fait de leur complexité technique ou de leur importance financière, ainsi que des dossiers évoqués devant le ministre ou le directeur général (« situations fiscales »).

directions nationales. Les objectifs d'activité qu'elle fixe au réseau déconcentré apparaissent insuffisamment ambitieux au regard des moyens mobilisés, lesquels restent alloués sans remettre en cause l'existant.

1 - Une coordination insuffisante entre directions nationales

a) Un pilotage des directions nationales spécialisées manquant de fermeté

La sous-direction du contrôle fiscal est chargée de piloter les directions spécialisées de contrôle fiscal, qui sont les seules à être administrativement rattachées directement au sous-directeur. Ces directions nationales sont traditionnellement les plus autonomes du réseau. Le dialogue de gestion, fondé sur des conférences trisannuelles, laisse une grande marge d'appréciation aux directeurs nationaux dans l'identification des points d'amélioration de leur direction, et dans la mise en place des actions correctrices.

La sous-direction ne dispose pas des dispositifs de suivi adéquats pour déceler le plus tôt possible les sujets potentiellement sensibles ou complexes traités par les directions nationales. En revanche, elle continue à examiner de manière systématique les procédures de perquisition fiscale conduites par la DNEF, sans que sa valeur ajoutée n'apparaisse clairement.

Enfin, la sous-direction du contrôle fiscal ne parvient pas à faire travailler ensemble les directions nationales. La Cour relève ainsi l'absence de portée réelle de plusieurs conventions passées entre directions nationales (par exemple, entre la DVNI et la DNVSF). La sous-direction ne remédie pas assez aux cloisonnements existant tant entre les directions nationales spécialisées dans le contrôle qu'entre celles-ci et le reste des services de la DGFIP, ni aux lourdeurs et lenteurs qui en résultent. Elle ne comble pas non plus les insuffisances dans la gestion proactive des principaux risques par les différents services.

b) Les faiblesses de la veille stratégique

Les difficultés rencontrées par les directions nationales, illustrées par la fraude aux quotas de CO₂ (cf. chapitre au présent RPA), révèlent l'absence d'un véritable système national de veille stratégique.

Certes, une mutualisation des méthodes de contrôle s'effectue par des groupes de travail ad hoc qui impliquent les services territoriaux. Cependant, elle s'opère sur une base essentiellement interne. La sous-direction ne fait, par ailleurs, pas appel pour compléter ces équipes à des

compétences extérieures, notamment issues du privé, pour identifier les nouvelles formes de fraude, et mettre au point les méthodes de contrôle diffusées au sein du réseau. Elle ne recourt pas davantage à des prestations externes d'études afin de mieux anticiper les évolutions du contexte économique, financier et technologique, dans lequel ses activités se déploient.

2 - Des objectifs peu ambitieux au regard des moyens mobilisés

a) Un processus de pilotage de l'activité perfectible

Les travaux de la Cour publiés en 2010 appelaient à une amélioration des résultats du contrôle fiscal et à un pilotage accru du réseau par l'administration centrale. L'enquête sur la sous-direction a ainsi été l'occasion d'évaluer la qualité de ce pilotage national de la politique de contrôle fiscal.

Les objectifs du contrôle fiscal sont fixés au niveau national par la sous-direction du contrôle fiscal. Ils sont ensuite déployés au niveau interrégional puis départemental par des plans interrégionaux de contrôle fiscal, qui couvrent des périodes de trois ans. Si l'examen de ces plans conclus au cours de la dernière décennie a montré un pilotage plus ferme du réseau par la sous-direction du contrôle fiscal, des progrès sont encore possibles en la matière.

Aucun plan n'était ainsi en vigueur en 2009 et en 2010, la sous-direction n'ayant validé les plans 2010-2012 que fin décembre 2010. La sous-direction a validé, en outre, fin 2010 des plans pour lesquels l'ensemble des objectifs quantifiés n'avaient pas été fixés et ne l'étaient toujours pas six mois plus tard.

Les derniers plans (2010-2012) sont de qualité très inégale entre les différentes interrégions, qu'il s'agisse de l'analyse du tissu fiscal, du bilan des précédents plans ou des actions à mener pour la période concernée. Il s'agit d'un exercice souvent formel, et les objectifs quantifiés, en particulier ceux qui sont spécifiques à chaque interrégion, semblent mal connus et peu suivis dans le réseau.

b) Des objectifs quantitatifs stables en termes de contrôles

Au cours de la période récente, les services de contrôle fiscal ont bénéficié d'une « sanctuarisation » de leurs effectifs : ils n'ont pas été affectés par le non-renouvellement d'un départ en retraite sur deux appliqué au reste de la DGFIP, comme à l'ensemble de la fonction

publique d'Etat, ce qui, dans le principe, est souhaitable, compte tenu des enjeux financiers.

En dépit de cette situation, la sous-direction n'a pas augmenté les objectifs quantifiés qu'elle fixe au réseau. En particulier, le nombre d'opérations de contrôles fiscaux externes qu'elle demande au réseau chaque année est stable depuis plus d'une dizaine d'années à 52 000 opérations.

Une telle stabilité est anormale dans un réseau dont on aurait pu attendre des gains de productivité liés à la montée en puissance de l'outil informatique et à la modernisation des méthodes de contrôle.

Plutôt qu'augmenter le nombre d'opérations de contrôle fiscal externe, la sous-direction du contrôle fiscal concentre ses demandes au réseau sur la « qualité » du contrôle fiscal, qualité qu'elle ne définit, toutefois, pas de manière univoque. Selon les documents, la qualité est ainsi définie en référence au taux de couverture des contribuables (c'est-à-dire comme unification de la fréquence des contrôles sur le terrain), à la qualité du service rendu aux usagers (durée des investigations, délais de réponse et d'envoi des documents), ou à l'exhaustivité des investigations et à la solidité du dossier juridique. Cette dernière acception est sans doute la plus pertinente, mais ne fait l'objet d'aucune mesure ni d'aucun contrôle systématique de la part de la sous-direction.

Enfin, l'activité du réseau en matière de contrôle sur pièces a décliné au cours de la période récente. En effet, si les redressements (mesurés en droits nets rappelés) à la suite de contrôles fiscaux externes ont progressé sur la période récente (passant de 6,9 Md€ en 2006 à plus de 7,9 Md€ en 2010), ceux du contrôle sur pièces ont légèrement décliné (5,5 Md€ en 2006, mais moins de 5,2 Md€ en 2010).

Le contrôle sur pièces complexe, dont le suivi statistique a été rendu possible par de récents développements informatiques, constitue pourtant une méthode de contrôle fiscal potentiellement très efficace, et moins coûteuse que le contrôle sur place, pour l'administration comme pour le contribuable.

3 - Une allocation des moyens essentiellement fondée sur une logique de reconduction

En termes d'allocation des moyens humains, le système est également marqué par la stabilité.

Fortement contrainte par les règles encadrant la mobilité des agents, l'adéquation du réseau au tissu fiscal (entreprises et particuliers entrant dans le champ de compétence des directions concernées) n'est, à

l'heure actuelle, pas démontrée, et des écarts importants peuvent être relevés entre départements en termes de lien entre moyens affectés et densité du tissu fiscal.

Ainsi au sein d'une même région, un département (les Bouches-du-Rhône) compte 54 inspecteurs des impôts pour assurer le contrôle de près de 140 000 entreprises, quand un autre département (les Alpes Maritimes) compte 78 inspecteurs pour 108 000 entreprises¹⁵⁷. L'intensité des pratiques de contrôle au niveau local tend à résulter plus des effectifs disponibles que des spécificités du tissu.

La dernière tentative de la sous-direction du contrôle fiscal pour faire correspondre les moyens alloués aux enjeux date de 2007, et s'était traduite par des redéploiements d'effectifs limités entre l'Ile-de-France et la province. La méthodologie retenue visait à dépasser le seul objectif d'une couverture harmonieuse du tissu fiscal (que permet d'évaluer le nombre d'entreprises par agent), pour intégrer les différentes finalités du contrôle fiscal. Néanmoins un examen attentif de ce redéploiement montre que les critères retenus pour évaluer le niveau de risque étaient incomplets.

La sous-direction du contrôle fiscal a récemment mis en place les outils législatifs et techniques permettant la réalisation des contrôles sur pièces « à distance », au sein du même département ou d'un département à l'autre. Toutefois l'utilisation de ces outils se fait pour l'instant sur la base du volontariat. Elle n'est pas mise en œuvre pour corriger des difficultés transitoires qui seraient recensées concernant l'allocation des moyens sur le territoire (elle ne concerne à l'heure actuelle que neuf directions locales).

B - Un système statique face à de nouvelles formes de fraude

1 - Des enjeux d'importance et de complexité croissantes

Les enjeux auxquels sont confrontés les services de contrôle fiscal sont marqués, dans la période récente, par les conséquences de

¹⁵⁷ A titre d'illustration le premier département (les Bouches-du-Rhône) compte 1,1 million de déclarants à l'impôt sur le revenu et 3 813 « dossiers à fort enjeu », quand le second (les Alpes-Maritimes) compte 671 000 déclarants dont moins de 3 780 dossiers à fort enjeu. De la même manière, le Loiret compte 18 agents A pour vérifier près de 50 000 entreprises, quand la Guadeloupe compte 13 agents A pour près de 66 000 entreprises ; les Alpes-de-Haute-Provence comptent 3 agents A pour 16 000 entreprises, la Corse-du-Sud en compte 7 pour 14 000 entreprises.

l'internationalisation des échanges, de la dématérialisation et de l'accélération des procédures, de la multiplication et de la diversification des opérateurs.

L'internationalisation des échanges a pour corollaire une plus grande difficulté à appréhender l'ensemble des revenus et du patrimoine des contribuables résidant à l'étranger, qu'ils soient particuliers ou professionnels.

Le développement des échanges intracommunautaires, et plus largement internationaux, n'a pas empêché, au cours de la période récente, une baisse des redressements réalisés en matière de TVA internationale suite à des contrôles fiscaux externes (474 M€ de redressements en 2010, contre 615 M€ en 2008).

Les échanges internationaux sont également sources de difficultés croissantes pour les services de contrôle fiscal.

Les groupes internationaux peuvent, par exemple, minorer leur charge fiscale en optimisant les « prix de transfert », qui sont les prix auxquels sont échangés des biens et services intermédiaires entre les filiales d'un même groupe (facturation à une filiale par sa maison mère de l'utilisation d'un logiciel par exemple). La sous-direction du contrôle fiscal offre la possibilité aux entreprises qui le souhaitent de sécuriser juridiquement leurs prix de transfert (procédure d'accord préalable sur les prix de transfert). Cependant, la procédure est lourde et les demandes restent limitées (environ 20 par an). Les contrôles restent quant à eux d'ampleur insuffisante, comme l'a montré l'enquête sur la DVNI, qui réalise la vérification des groupes les plus importants et les plus internationalisés.

Les procédures d'échange d'information avec les administrations étrangères, ou procédures « d'assistance administrative internationale », sont souvent lourdes et ont des résultats variables selon les pays concernés. Si la France s'est, relativement à d'autres pays, bien appropriée cet outil, elle fait encore souvent face à des juridictions insuffisamment coopératives. En tout état de cause, l'utilisation de ces procédures par les services nécessite, de la part de l'administration centrale, un pilotage qui doit encore être resserré, en particulier en direction de la DVNI et des DIRCOFI les plus concernées.

La dématérialisation des échanges et leur accélération ont facilité la fraude aux quotas de CO2 sur la TVA. Cette évolution des marchés financiers notamment, marquée par l'instantanéité des échanges, crée un besoin très fort d'adaptation pour l'administration fiscale.

Enfin, sur longue période, le nombre de petites entreprises s'est accru tandis que leur durée de vie est inversement proportionnelle à cette hausse. Les services de contrôle fiscal doivent ainsi faire face à la simplification et à l'allègement des obligations comptables des auto-entrepreneurs. Ces entreprises, aux obligations déclaratives allégées, sont plus difficiles à contrôler.

2 - Une organisation trop figée

Face à ces nouvelles opportunités de fraude, le système français de contrôle fiscal a peu évolué, dans la période récente, tant au niveau national que déconcentré.

a) Le niveau national

Du point de vue de l'organisation du contrôle fiscal et de son pilotage, les dernières circulaires publiées par la sous-direction du contrôle fiscal ont conforté l'organisation actuelle, dont la dernière réforme d'ampleur tenait à la création des directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI).

La sous-direction du contrôle fiscal s'est engagée fin 2011 dans une réorganisation, qui doit notamment lui permettre de mieux encadrer l'action des directions nationales de contrôle fiscal et suivre certaines affaires complexes.

Cette réorganisation entend corriger les déficiences révélées en matière de veille stratégique et de coordination d'ensemble des services de contrôle fiscal.

La sous-direction, érigée en service du contrôle fiscal par arrêté du 11 octobre 2011, serait ainsi étoffée, en particulier du point de vue de l'encadrement supérieur. Le chef de service, nommé par arrêté du 2 janvier 2012, aurait autorité sur un chef de bureau chargé des affaires fiscales et pénales, un chargé de mission dédié au pilotage des directions nationales et des affaires complexes, et un sous-directeur ayant la responsabilité de trois bureaux (politique et animation du contrôle fiscal ; expertise juridique ; affaires internationales).

Tout autant que l'augmentation des moyens affectés à la sous-direction du contrôle fiscal, cette réorganisation doit être l'occasion d'une diversification des expertises et des expériences.

b) Le réseau déconcentré

Le réseau chargé du contrôle fiscal a été intégré sans modification majeure de missions et d'effectifs au réseau fusionné des directions départementales et régionales des finances publiques.

Le réseau chargé du contrôle sur pièces des particuliers est aujourd'hui encore insuffisamment structuré. C'est, en particulier, le cas concernant le contrôle des « dossiers à fort enjeu », c'est-à-dire des particuliers les plus aisés, qui doivent faire l'objet d'un examen systématique sur pièces tous les trois ans, selon une technique de contrôle conjoint des revenus et du patrimoine.

Dans un rapport récent, l'inspection générale des finances relevait ainsi qu'en dépit de résultats affichés dépassant la cible, sur la période triennale 2006-2008, « la démarche de contrôle sur pièces triennal ne couvre pas en réalité la totalité des contribuables à fort enjeu et conduit à orienter l'action des services vers la réalisation de l'objectif quantitatif au détriment d'une approche priorisée des contrôles en fonction des enjeux »¹⁵⁸. En effet, la population des contribuables à fort enjeu est volatile, et ce sont les « nouveaux » dossiers à fort enjeu (la population entrante) qui sont contrôlés en priorité. Dès lors, seuls 80 % des dossiers à fort enjeu qui remplissent de manière stable les critères d'éligibilité au cours des trois années ont été contrôlés.

Cette situation résulte pour l'essentiel de mauvaises liaisons entre services qui fonctionnent mal. Les contacts entre services chargés des dossiers à fort enjeu et services de fiscalité professionnelle sont peu nombreux, le contrôle du patrimoine dépasse rarement les frontières départementales, et l'intervention des services de recherche (notamment de la DNEF) est rarement sollicitée.

Enfin, l'examen des dossiers à fort enjeu est confié, au niveau local, à des équipes qui n'ont pas toujours la taille critique nécessaire pour traiter des dossiers complexes, ce qui implique de développer une expertise suffisante en matière patrimoniale. Si la structuration d'équipes plus larges, unifiant les différentes compétences nécessaires pour réaliser un contrôle corrélé de qualité, fait aujourd'hui consensus, la réorganisation du réseau a été figée en attendant la fin du processus de fusion.

Dans le domaine de la recherche d'information, les services de contrôle fiscal ont été marqués, dans la période récente, par la création de

¹⁵⁸ Rapport de l'inspection générale des finances de février 2011 : « La gestion et le contrôle des dossiers à fort enjeu par l'administration fiscale française ».

nombreuses structures. Toutefois leur bilan reste à réaliser. La création des groupements d'intervention régionaux (GIR) en 2002 n'a pour l'instant pas apporté les résultats attendus en matière fiscale.

Les GIR ont des objectifs autres que fiscaux, et ont longtemps été orientés vers la lutte contre les trafics de stupéfiants dans les quartiers sensibles.

Ces trafics et quartiers constituent désormais le cœur de cible de nouveaux dispositifs, dits de « lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles », depuis la fin 2010. Il conviendra d'évaluer rapidement l'articulation des différentes structures, et leurs résultats tant fiscaux qu'en termes de sécurité.

3 - La nécessité d'une refonte d'ensemble

Au-delà des aménagements en cours, les constats qui précèdent font ressortir la nécessité d'une réorganisation d'ampleur, articulée autour de trois axes : un pilotage renforcé, une nouvelle répartition des compétences et une coordination approfondie entre directions et services.

Cette réorganisation implique l'élaboration d'un plan d'actions visant à rénover la politique de contrôle fiscal et se déployant selon un échéancier cadencé de 2012 à 2017.

a) Le renforcement du pilotage national

La logique qui doit prévaloir est moins celle d'un centre unique que celle d'une tête de réseau qui rassemble les informations remontant des services et les remet après retraitement à disposition de toutes les entités concernées.

Les missions de cette structure seraient également de moderniser la documentation et les outils, notamment en menant des études sur la répartition, la typologie et l'évolution de la fraude. A ce titre, l'accroissement du rôle de la sous-direction du contrôle fiscal est souhaitable, sans pour autant aboutir à une centralisation excessive, en particulier dans le suivi de dossiers individuels. Dans ce cadre, elle devra procéder à des réajustements de missions entre directions nationales et services territoriaux.

Ce renforcement s'effectuerait notamment en assurant une mutualisation pertinente des moyens de fonctionnement, en développant les comparaisons internationales (outils juridiques et informatiques disponibles, stratégies de contrôle dans les autres pays) et en modernisant la gestion des ressources humaines par la diversification des profils.

b) Une nouvelle répartition des missions

La technicité croissante des sujets à traiter et la transformation profonde de l'environnement dans lequel intervient le contrôle fiscal justifient de renforcer la spécialisation des services et des agents.

L'équilibre entre les structures nationales spécialisées et les structures territoriales mériterait d'être revu, au bénéfice des premières, ce qui nécessite notamment de faire évoluer le positionnement de la DNEF et de la DNVSF. De même, au sein des services territoriaux, l'équilibre entre le rôle des DIRCOFI et celui des directions départementales devrait donner lieu à réexamen.

C'est en matière de contrôle des dossiers à forts enjeux que ce rééquilibrage est le plus urgent.

c) L'amélioration de la coordination au sein de la DGFIP et avec les autres services

Les trois directions nationales doivent par ailleurs améliorer les relations entre elles, car jusqu'à présent les conventions, formelles, n'ont pas réellement orienté leur activité ; au contraire, leur existence seule dispense parfois de nouer les contacts concrets et ponctuels, utiles pour l'efficacité quotidienne des contrôles.

Ainsi, la DVNI doit-elle accentuer ses efforts en matière de contrôle des dirigeants et hauts revenus des entreprises qu'elle contrôle, car elle dispose d'informations complètes sur les revenus qu'ils perçoivent. En la matière, une collaboration plus étroite avec la DNVSF et les DIRCOFI est nécessaire.

Chacune des directions doit également renforcer ses relations avec les autres administrations.

Une meilleure articulation des directions nationales avec les autres directions du ministère du budget (douanes, délégation nationale à la lutte contre la fraude, TRACFIN) est souhaitable.

Comme l'a déjà souligné la Cour à plusieurs reprises dans ses précédents travaux¹⁵⁹, la coopération entre la DGFIP et les douanes doit, en particulier, être plus structurée. L'échange opérationnel sur le ciblage

¹⁵⁹ Rapport de 2009 demandé par le Parlement sur le programme COPERNIC en application de l'article 58-2° de la LOLF ; chapitre sur le contrôle fiscal dans les services déconcentrés du rapport public annuel 2010, rapport sur le bilan de la réforme des opérations commerciales de la direction générale des douanes et droits indirects en 2010.

des opérateurs et un retour mutuel sur la qualité des informations transmises doivent être davantage explorés.

Enfin, l'activité de veille sur les nouveaux facteurs de risque doit être sensiblement renforcée, ce qui passe par le développement des échanges entre la DNEF et les autres administrations de l'Etat disposant d'expertises utiles au développement de la lutte contre la fraude (les ministères chargés du développement durable, des questions énergétiques, de la défense, de l'intérieur notamment).

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le contrôle fiscal est un outil essentiel tant en termes de sécurisation des recettes budgétaires que d'acceptation de l'impôt ; le contexte actuel caractérisé par de graves tensions sur les finances publiques et la nécessité de demander aux contribuables des efforts accrus rend plus forte encore l'exigence d'un contrôle fiscal efficace.

A ce titre, malgré les évolutions engagées, le système de contrôle fiscal peine à s'adapter aux nouvelles formes de la fraude, qui s'est dématérialisée, internationalisée, accélérée et complexifiée.

L'organisation du contrôle fiscal n'a pas été revue à l'occasion de la mise en place de la DGFIP (2007 – 2011) par fusion de l'ex-direction générale des impôts et de l'ex-direction générale de la comptabilité publique. Elle est restée dans les grandes lignes celle des années 1980. De nouveaux outils ont été ajoutés, de nouvelles procédures juridiques mises en place, de nouveaux services créés, mais ces différentes évolutions n'ont pas abouti à une refonte en profondeur des mécanismes du contrôle fiscal au niveau national.

Cette organisation inchangée s'est accompagnée d'une stabilité des moyens dans la période récente, les services chargés du contrôle fiscal ayant été laissés à l'écart de la politique de réduction des effectifs publics. L'administration n'a pas pleinement tiré les conclusions de la création des DIRCOFI au début des années 2000 en termes d'organisation ni de répartition des missions. La mise en place de la DGFIP ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les évolutions quantitatives et qualitatives à apporter aux moyens dédiés au contrôle fiscal.

L'administration doit désormais sortir de la logique d'aménagements à la marge, redéfinir ce qu'elle attend des structures nationales de contrôle fiscal et leur articulation avec le réseau déconcentré, en concevant dès aujourd'hui une organisation-cible du contrôle fiscal, dont la réalisation s'échelonnerait sur cinq ans.

La Cour formule un ensemble de recommandations organisé autour de quatre orientations :

– mieux anticiper les évolutions de la fraude :

- 1. mettre en place au sein de la DGFIP un dispositif structuré de veille stratégique portant sur les nouveaux risques de fraude ;*
- 2. faire exercer par le nouveau service un pilotage intégré des actions entre entités chargées de la recherche, du renseignement et du contrôle ;*

– rendre plus dynamique le pilotage du réseau :

- 3. faire des plans interrégionaux de contrôle fiscal de véritables outils opérationnels ;*
- 4. développer un management moins exclusivement centré sur les indicateurs quantitatifs et adopter un dispositif de contrôle interne de qualité ;*

– fixer des objectifs plus ambitieux aux services de contrôle fiscal :

- 5. augmenter le nombre de contrôles fiscaux externes à réaliser annuellement ;*
- 6. créer des pôles patrimoniaux unifiés chargés du contrôle des « dossiers à fort enjeu » au niveau local ;*
- 7. assurer un contrôle accru sur les dossiers à « très fort enjeu » au niveau national en dotant rapidement la DNVSF d'un portefeuille d'activité propre ;*

– améliorer la gestion des effectifs :

- 8. faire correspondre l'allocation des moyens déployés sur les territoires aux enjeux fiscaux locaux ;*
 - 9. réduire la rotation des effectifs à la DVNI et à la DNVSF et l'augmenter à la DNEF ;*
 - 10. diversifier davantage les expertises, les profils et les expériences de l'encadrement supérieur.*
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	260
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	261

Destinataire n'ayant pas répondu	
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	

**REPOSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Ce rapport analyse l'activité de trois directions de la DGFIP :

- la direction des vérifications nationales et internationales,*
- la direction nationale des vérifications de situations fiscales,*
- la direction nationale des enquêtes fiscales.*

Ces services ne sont pas placés sous mon autorité et ne font pas partie de l'administration déconcentrée. Le rapport n'appelle donc pas d'observation de ma part.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU
GOUVERNEMENT**

Il s'agit en effet d'un domaine, la lutte contre la fraude fiscale, dans lequel l'implication des pouvoirs publics est totale. C'est une question de justice, les Français n'ont pas à payer le prix de l'incivisme de ceux qui trichent. C'est également une question d'équité.

Sur le constat, la tonalité d'ensemble du rapport me paraît traduire une vision en retrait et en décalage tant avec la réalité des actions mises en œuvre sous mon autorité par la direction générale des finances publiques (DGFIP) qu'avec les résultats très positifs obtenus.

Tout d'abord, l'administration fiscale a été dotée au cours de ces dernières années de moyens d'action qui ne lui avaient jamais été donnés pour lutter contre la fraude fiscale et que j'ai détaillés le 24 novembre dernier.

Un exemple : la France est dotée depuis 2010 d'une « police fiscale ». Dans ce cadre, les pratiques frauduleuses les plus sophistiquées, reposant en particulier sur l'utilisation des paradis fiscaux, font désormais l'objet d'investigations sous la forme d'enquêtes judiciaires, avec l'utilisation de moyens tels que des auditions, des écoutes ou des perquisitions. Cette procédure, qui n'existait pas jusqu'à présent dans notre pays, est déjà appliquée à 75 dossiers de grande fraude.

Par ailleurs, la présence sur le terrain des services de la DGFIP a été maintenue, en particulier grâce à la sanctuarisation du nombre des vérificateurs, à un niveau de près de 52 000 contrôles sur place par an dont 48 000 dans les entreprises.

Au regard de ces moyens, les résultats atteints par la DGFIP sont indiscutables : le total des droits et pénalités rappelés en contrôle fiscal s'est élevé à 16 milliards d'euros en 2010, soit 1 milliard de plus qu'en 2009. Parallèlement, l'indicateur du niveau de recouvrement après deux ans des créances issues du contrôle fiscal externe progresse nettement pour atteindre 49 % (créances 2008) contre 38 % en 2008 (créances 2006), étant précisé qu'il reste fortement dépendant de la situation économique des entreprises.

En matière de lutte contre la fraude, la part des opérations sur place qui aboutissent à réprimer des situations frauduleuses caractérisées a progressé en 2010 pour atteindre un niveau proche de 30 %, représentant un montant de 4 milliards d'euros de droits et de pénalités. En outre, la DGFIP a déposé 981 plaintes au pénal à l'encontre des contribuables responsables des agissements les plus graves.

S'agissant des préconisations de la Cour, plusieurs d'entre elles rejoignent des mesures qui ont été mises en place récemment par la DGFIP, notamment le dispositif spécifique de contrôle des dossiers des contribuables les plus fortunés, mentionné par votre projet de rapport. De même, j'approuve totalement la recommandation sur le renforcement du pilotage des directions nationales de contrôle fiscal par l'administration centrale du ministère. J'ai d'ailleurs érigé en octobre 2011, dans cet objectif, la « sous-direction du contrôle fiscal » en un « service du contrôle fiscal ».

A l'appui de ces considérations, je juge utile de vous faire part plus en détail des éléments suivants.

I - Des avancées inédites ont été réalisées en matière de lutte contre la fraude

Face à l'évolution du contexte de la fraude fiscale, marquée par l'internationalisation et le développement de l'économie dématérialisée, le Gouvernement a veillé depuis cinq ans à adapter les moyens de l'administration. En particulier, une vingtaine de dispositifs législatifs a été adoptée, dont beaucoup sont très novateurs.

1. La lutte contre les paradis fiscaux a connu des avancées décisives.
Sous l'impulsion du Président de la République, et à l'issue des travaux du G20, un paquet de mesures de rétorsion applicables aux opérations économiques avec des Etats et territoires non coopératifs a été adopté en 2009, afin de les inciter à se conformer aux normes internationales d'échange d'information. Cette stratégie a permis de conclure 36 conventions d'assistance administrative dont 22 sont entrées en vigueur. C'est dans ce cadre, en particulier, que la Suisse a accepté de transmettre des données bancaires.

Parallèlement, la DGFIP, en s'appuyant sur le nouveau fichier EVAFISC créé à cette fin et qui contient, après un an d'existence, environ 95 000 données, a multiplié les initiatives pour obtenir des informations sur les fraudes liées aux paradis fiscaux afin de programmer des contrôles à l'encontre des contribuables concernés. Elle a ainsi interrogé la totalité des 450 banques établies en France sur les transferts de fonds à l'étranger ou encore les opérateurs de cartes bancaires, ce qui lui permet d'orienter de façon efficace des centaines de procédures.

Par ailleurs, j'ai déjà mentionné l'enquête judiciaire fiscale, innovation majeure, qui a donné lieu à la mise en place en 2010 d'une unité de police judiciaire spécialisée, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale. 13 agents de la DGFIP ayant obtenu le nouveau statut d'officiers fiscaux judiciaires y travaillent à temps plein.

Dans ce cadre, la cellule de régularisation des avoirs à l'étranger, qui avait été ouverte par mon prédécesseur Eric Woerth d'avril à décembre 2009 pour permettre aux contribuables le souhaitant de se mettre en règle

avec l'administration tout en payant les droits et les pénalités normalement dues, a examiné les dossiers de 4 700 contribuables, pour plus de 1,2 milliard d'euros de recettes budgétaires.

Enfin, un dispositif spécifique de contrôle sur la base de la liste des 3 000 de l'affaire HSBC a d'ores et déjà conduit à ouvrir 800 dossiers dont 350 sont achevés.

Ces différentes actions ont également eu un impact dissuasif avec par exemple une forte progression de la déclaration spontanée de détention de comptes bancaires à l'étranger qui s'est établie à près de 77 000 en 2010 contre environ 25 000 en 2007.

2. Les escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée, en particulier les carrousels, constituent un enjeu majeur auquel la DGFIP accorde toute son attention. Pour lutter contre ces agissements, EUROFISC, un nouveau dispositif réactif et sécurisé d'échange d'informations au niveau communautaire, a été créé à l'initiative de la Présidence française de l'Union européenne en 2008. Il complète un ensemble de mesures de lutte contre la fraude prises au plan interne.

S'agissant de la lutte contre les carrousels de TVA, les droits et pénalités redressés s'élèvent au total à 1 milliard d'euros entre 2008 et 2010. En 2010, l'administration a déposé 29 plaintes pour fraude fiscale et 12 pour escroquerie à l'encontre des instigateurs.

3. Au niveau national, le Gouvernement a mobilisé toutes les administrations pour lutter contre les atteintes frauduleuses aux finances publiques.

Ainsi, la DGFIP et la Direction générale des douanes et droits indirects, qui ont des relations anciennes au sein du ministère du budget, ont conclu en 2010 un nouveau protocole pour adapter leurs modalités d'échanges d'informations et renforcer leur coopération. De même, sous l'impulsion de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), l'administration fiscale travaille en coopération étroite avec les organismes sociaux, auxquels elle a notamment transmis, suite aux contrôles externes, 4 000 signalements en 2010.

J'insiste particulièrement sur la coopération entre la DGFIP et les forces de police. Elle se traduit par la présence de près de 150 agents du fisc au sein des services du ministère de l'intérieur, notamment 39 agents dans les groupes d'intervention régionaux (GIR) spécialisés dans la lutte contre l'économie souterraine et 50 agents affectés à la lutte contre les activités illicites dans les quartiers sensibles. Un dispositif spécifique a d'ailleurs été mis en place pour taxer les revenus des auteurs d'activités illégales et de trafics. Dans de telles situations, dans lesquelles très peu d'informations sont disponibles, la loi permet depuis 2010 à l'administration d'asseoir l'impôt sur

la valeur des marchandises et les sommes saisies lors des investigations judiciaires.

Dans ce cadre, de nouvelles mesures votées par le Parlement en loi de finances rectificative pour 2011, visent à laisser plus de temps à l'administration fiscale et à la police fiscale pour agir contre les comportements les plus frauduleux.

II - Plusieurs recommandations de la Cour sont déjà mises en œuvre.

Au-delà même de ces avancées, j'observe que plusieurs recommandations de la Cour ont d'ores et déjà été mises en œuvre ou impulsées par la DGFIP.

1. Le contrôle des particuliers à fort enjeu est significativement renforcé. Au sein de l'administration, des mesures d'organisation très concrètes ont été prises pour professionnaliser davantage le contrôle des particuliers à fort enjeu, qui est pratiqué sur un rythme triennal depuis une dizaine d'années.

Pour les plus importants d'entre eux, ces travaux sont désormais confiés à la direction nationale de vérifications des situations fiscales (DNVSF), qui s'est dotée d'équipes spécialisées pour faire face aux problématiques rencontrées dans ces dossiers atypiques. 40 agents sont dédiés depuis septembre 2011 à cette mission, et ont vocation à couvrir un portefeuille d'environ 3 500 foyers fiscaux.

Comme il vous a déjà été indiqué, au niveau des directions territoriales, la DGFIP a engagé une réflexion sur la mise en place de « pôles de contrôle des revenus et du patrimoine », réunissant les compétences nécessaires à l'examen de l'ensemble des aspects des dossiers des contribuables, en particulier ceux à fort enjeu.

2. Le cadre du pilotage du contrôle fiscal a été renforcé et clarifié

➤ **Pour la première fois, le ministre chargé du budget, par une circulaire publique du 2 novembre 2010, a précisé les conditions d'exercice du contrôle fiscal. Mon prédécesseur a fixé son organisation administrative, fondée sur des principes d'impartialité, d'objectivité, de neutralité et de transparence. Il a confirmé l'autonomie de la mission.**

Dans ce cadre, la responsabilité de l'exercice de la mission est confiée à la DGFIP. Sur proposition de cette dernière, le ministre arrête les orientations nationales stratégiques qui sont ensuite déclinées au niveau des neuf interrégions à travers des plans interrégionaux de contrôle fiscal, et mises en œuvre au niveau départemental. Les directions locales sont seules responsables de la programmation et de la réalisation des opérations, comme la Cour a pu le constater.

➤ **Parallèlement, dans la ligne des recommandations de la Cour, et en cohérence avec une démarche d'ensemble conduite au sein de la DGFIP, le dispositif des indicateurs du contrôle fiscal a été rationalisé. Le nombre des objectifs quantifiés dits «de priorité» a été fortement réduit au profit d'un soutien et d'un dialogue professionnel renforcé. Dans ce cadre, leur place dans la communication à l'égard des agents, à chaque niveau de responsabilité, a été également revue et normée.**

A cet égard, je souligne que, conformément à l'une de vos recommandations formulée dans votre rapport public de 2010, la DGFIP a mis au point un objectif visant à diriger une partie des contrôles externes vers les plus petites entreprises du périmètre d'intervention de chaque direction. Ce dispositif devient contraignant à compter de 2012. Il répond aux critiques formulées sur le biais qu'induirait la recherche du rendement financier sur la programmation des opérations.

➤ **Par ailleurs, comme vous le savez, le renforcement de la traçabilité des travaux constitue une priorité pour la DGFIP dans l'ensemble de ses domaines d'action. S'agissant du contrôle fiscal, outre les dispositifs existants qui permettent d'ores et déjà de suivre les étapes juridiques des procédures, un outil informatisé spécifiquement dédié au suivi des investigations et à la formalisation des décisions prises dans les opérations sur place est en cours d'expérimentation dans 41 brigades. Au-delà de sa fonctionnalité de mémorisation, il comporte une forte composante méthodologique qui est un levier supplémentaire de qualité du contrôle. Sur la base d'un bilan, sa généralisation sera examinée au cours des prochains mois.**

➤ **Enfin, vous recommandez un renforcement du pilotage des directions nationales de contrôle fiscal par l'administration centrale. J'y souscris pleinement. Il s'agit à mes yeux d'une nécessité compte tenu du poids de leurs opérations (50 % du total des droits et pénalités rappelés chaque année au niveau national) et de la complexité des enjeux de fraude qu'elles ont à traiter.**

C'est à ce titre, que j'ai mis en place un « service du contrôle fiscal » qui comporte notamment une « mission de pilotage », rattachée au chef de service, chargée du pilotage des trois directions nationales, DVNI, DNEF et DNVSF. Cette mission coordonne également les opérations de contrôle complexes qui appellent des interventions conjointes de plusieurs structures du réseau.

III - Nous poursuivons cette stratégie de renforcement de notre dispositif de lutte contre la fraude fiscale.

L'efficacité de la lutte contre la fraude implique de veiller à une adaptation constante de notre organisation et de nos moyens juridiques, humains et techniques. A cette fin, j'ai demandé au directeur général des

finances publiques de me proposer un dispositif qui s'articulera autour des axes suivants :

- améliorer la capacité d'anticipation des nouvelles formes de fraude : la création de la mission pilotage au sein du service du contrôle fiscal, avec d'une part, le resserrement du pilotage des trois directions nationales et de leur articulation et, d'autre part, la coordination de certaines opérations de contrôle complexes, devrait faciliter l'amélioration de la veille stratégique ;

- lancer une réflexion sur les ressources humaines et sur le besoin de spécialisation et d'accompagnement des agents face à la complexité de la fraude ;

- continuer à adapter les moyens juridiques, techniques et informatiques permettant de lutter encore plus efficacement contre les fraudes complexes.

Par ailleurs, vous recommandez que la DGFIP améliore la répartition géographique des moyens de contrôle au regard du tissu fiscal. A cet égard, l'adéquation des moyens humains aux enjeux de la mission ne peut se mesurer par le seul rapport entre le nombre de vérificateurs et le nombre d'entreprises comme illustré dans le rapport. Il convient de prendre en compte de nombreux critères de charges, d'enjeux et de risque, tant pour les particuliers que pour les professionnels. Comme vous le suggérez, je demande à la DGFIP de conduire une nouvelle réflexion sur le principe et la détermination des modalités les plus pertinentes d'allocation des moyens.

Enfin, la préconisation sur l'augmentation du nombre annuel de contrôles fiscaux rejoint ma volonté d'améliorer en permanence la couverture des contribuables. Cela étant, plutôt qu'une approche purement quantitative et qui resterait limitée aux opérations sur place, je privilégie une démarche fondée sur la professionnalisation de la programmation et des investigations, en y intégrant les procédures conduites du bureau qui jouent un rôle essentiel, et fortement prépondérant s'agissant des particuliers. A titre d'illustration, dans la nouvelle organisation du contrôle des dossiers à fort enjeu, un contrôle réalisé du bureau par la DNVSF sur un dossier de son portefeuille constitue une nouvelle approche présentant une valeur ajoutée qui peut être supérieure à la procédure d'ESFP dont l'intérêt sur ces dossiers est limité, comme vous l'indiquez, notamment par la règle « du double ». J'ai, en conséquence, demandé à la DGFIP de réfléchir à la valorisation des différents « points d'impact » sur le tissu fiscal qu'ils soient issus du contrôle du bureau ou du contrôle externe, ainsi qu'aux modalités qui permettraient d'en augmenter le nombre sans en restreindre l'efficacité.